

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 227

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá, 23 de abril de 2015**

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado Jonathan Ariel Hernández G., actuando en representación de **Enne Quirós de Cedeño**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-UTODAV-02197-09 de 4 de junio de 2009, emitida por la antigua **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**.

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso  
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

### **I. Antecedentes.**

De acuerdo con las constancias procesales, el 9 de octubre de 2006 Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.) y Constantino Guerra Acosta, en su orden, vendedor y comprador, celebraron un contrato de compraventa de derechos posesorios, mediante el cual aquél cedió a éste un globo de terreno, con una superficie de cuatrocientos metros cuadrados (**400 m<sup>2</sup>**), aproximadamente, ubicado en Sabana Bonita, corregimiento de San Carlos, distrito de David, provincia de Chiriquí (*Cfr. foja 77 y su reverso de la copia autenticada del expediente que contiene el proceso de sucesión intestada de Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), aportada por la actora*).

Consta igualmente, que el 26 de marzo de 2007 Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.) y Onilda Martínez de Guerra, vendedor y compradora, respectivamente, celebraron un contrato de compraventa de derechos posesorios, por medio del cual el primero cedió a la segunda los derechos posesorios que mantenía sobre un globo de terreno, con una superficie de **dos (2) hectáreas**, aproximadamente, con la misma ubicación que el bien inmueble descrito en el párrafo anterior, en la suma de doscientos balboas (B/.200.00), y autorizó a la compradora para que procediera a la

titulación de dicho bien inmueble (*Cfr. foja 76 y su reverso de la copia autenticada del expediente que contiene el proceso de sucesión intestada de Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), aportada por la actora*).

También se observa, que el 25 de septiembre de 2007 Onilda Martínez de Guerra presentó ante la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario una solicitud de adjudicación de un globo de terreno baldío, con una superficie de cinco mil seiscientos noventa y nueve con veintiséis metros cuadrados (**5,699.26 m<sup>2</sup>**), aproximadamente, ubicado en Sabana Bonita, corregimiento de San Carlos, distrito de David, provincia de Chiriquí (*Cfr. foja 68 y 83 de la copia autenticada del expediente que contiene el proceso de sucesión intestada de Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), aportada por la actora*).

Se advierte, además, que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario emitió la Resolución D.N. 4-UTODAV-02197-09 de 4 de junio de 2009, a través de la cual adjudicó a Constantino Guerra Acosta, de manera definitiva y a título oneroso, un globo de terreno baldío nacional, ubicado en la localidad de Sabana Bonita, corregimiento de San Carlos, distrito de David, provincia de Chiriquí, con una superficie de siete mil seiscientos ochenta y tres con veintisiete metros cuadrados (**7,683.27m<sup>2</sup>**), comprendida dentro de los siguientes linderos: al norte, con Arién Rojas Del Cid y otros, y Onilda Martínez de Guerra; al sur, con un camino de tierra que conduce a otros predios; al este, con Gertrudis Rojas Martínez y otros, y Benigno Villarreal Martínez y otros; y al oeste, con Onilda Martínez de Guerra (*Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial*).

Asimismo se constata, que Jorge Humberto Pérez Cedeño compareció ante la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario para anunciar su oposición a la solicitud de adjudicación presentada por Onilda Martínez de Guerra el 25 de septiembre de 2007, argumentando ejercer el derecho de posesión sobre una parte del globo de terreno que se pretendía adjudicar; hecho que motivó que el funcionario sustanciador, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 133 de la Ley 67 de 1962, remitiera el expediente a la jurisdicción civil ordinaria, quedando éste radicado en el Juzgado Sexto del Circuito de Chiriquí,

Ramo de lo Civil. Cabe señalar, que dentro de ese proceso ordinario de oposición a título, la ahora demandante, **Enne Quirós de Cedeño**, interpuso un incidente de intervención de tercero, alegando tener derechos sobre una parte del mismo bien inmueble (*Cfr. foja 67 de la copia autenticada del expediente que contiene el proceso de sucesión intestada de Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), aportada por la actora*).

En virtud de lo anterior, el Juzgado Sexto del Circuito de Chiriquí, Ramo de lo Civil, dictó la Sentencia 52 de 20 de octubre de 2010, por cuyo conducto **declaró no probada la oposición a título promovida por Jorge Humberto Pérez Cedeño, y no accedió a reconocer la pretensión de Enne Quirós de Cedeño** (*Cfr. fojas 67 a 75 de la copia autenticada del expediente que contiene el proceso de sucesión intestada de Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), aportada por la actora*).

Luego de notificarse de esa sentencia, **Quirós de Cedeño** anunció y sustentó un recurso de apelación, el cual fue decidido por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial mediante la Sentencia de 20 de abril de 2011 que confirmó en todas sus partes la resolución recurrida; situación que, a su vez, provocó que la prenombrada formalizara un recurso de casación en el fondo ante la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia; cuerpo colegiado que dictó el Auto de 5 de marzo de 2012, a través del cual declaró inadmisibles dichos medios de impugnación (*67 a 75 y su reverso, 114 a 119 y 194 a 199 de la copia autenticada del expediente que contiene el proceso de sucesión intestada de Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), aportada por la actora*).

En este contexto, **Enne Quirós de Cedeño**, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda de nulidad que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es que se declare nula, por ilegal, la **Resolución D.N. 4-UTODAV-02197-09 de 4 de junio de 2009**, emitida por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a la que ya nos hemos referido en líneas anteriores (*Cfr. fojas 2 a 12 del expediente judicial*).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El abogado de la recurrente estima que el acto administrativo impugnado vulnera las siguientes disposiciones del Código Civil:

1. El artículo 415, el cual define la posesión como la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño; y la tenencia como la retención o el disfrute sin ese ánimo (*Cfr. fojas 8 a 9 del expediente judicial*);

2. El artículo 418, según el cual, se reputa poseedor de buena fe al que ignora que en su título o modo de adquirir exista vicio que lo invalide; y poseedor de mala fe al que se halla en el caso contrario (*Cfr. fojas 9 a 10 del expediente judicial*);

3. El artículo 425 que dispone que en el que caso que llegue a adquirirse la herencia, la posesión de los bienes hereditarios se entiende transmitida al heredero sin interrupción y desde el momento de la muerte del causante (*Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial*); y

4. El artículo 430, norma que establece que los actos meramente tolerados, y los ejecutados clandestinamente y sin el conocimiento del poseedor de una cosa, o con violencia, no afectan la posesión (*Cfr. foja 11 del expediente judicial*).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, el apoderado judicial de la actora señala que en el curso del procedimiento administrativo que antecedió a la emisión de la Resolución D.N. 4-UTODAV-02197-09 de 4 de junio de 2009, por medio de la cual se adjudicó a Constantino Guerra Acosta un globo de terreno baldío nacional, ubicado en la localidad de Sabana Bonita, corregimiento de San Carlos, distrito de David, provincia de Chiriquí, con una superficie de siete mil seiscientos ochenta y tres con veintisiete metros cuadrados (**7,683.27m<sup>2</sup>**), no se comprobó, de manera fehaciente, quién ejercía la posesión de dicho bien inmueble; puesto que quien ostentaba tales derechos posesorios no era Constantino Guerra Acosta, sino Dionicio Cedeño Castillo (q.e.p.d.); por lo que al ser su representada, **Enne Quirós de Cedeño**, declarada como heredera de este último, afirma que solamente ella podía adquirir la posesión de ese globo de terreno (*Cfr. foja 9 a 11 del expediente judicial*).

Finalmente, expresa que Constantino Guerra Acosta ocupaba el bien inmueble objeto del litigio por actos de mera tolerancia del verdadero poseedor; ya que éste no podía ejercer personalmente la posesión por encontrarse enfermo (*Cfr. foja 11 del expediente judicial*).

Con el propósito de acreditar los hechos en los que sustenta su pretensión, este Despacho observa que la recurrente, **Enne Quirós de Cedeño**, aportó la copia autenticada del expediente que contiene el proceso de sucesión intestada de su difunto esposo, Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), dentro del cual Onilda Martínez de Guerra, en su condición de tercera afectada, presentó un incidente de exclusión de bienes, por haber adquirido, mediante un contrato de compraventa, los derechos posesorios que aquél mantenía sobre un globo de terreno ubicado Sabana Bonita, corregimiento de San Carlos, distrito de David, provincia de Chiriquí. Del examen de las piezas procesales que constan en dicho proceso de sucesión intestada, hacemos las siguientes acotaciones:

1. Existen dos (2) contratos de compraventa de derechos posesorios, notariados, celebrados por Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), en su condición de vendedor; el primero de ellos, con Constantino Guerra Acosta; y, el segundo, con Onilda Martínez de Guerra, estos últimos en calidad de compradores. No obstante, este Despacho observa que dichos contratos recaen sobre dos (2) globos de terreno ubicados en Sabana Bonita, corregimiento de San Carlos, distrito de David, provincia de Chiriquí, que tienen **superficies distintas** a las del globo de terreno baldío nacional que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudicó a Constantino Guerra Acosta mediante la Resolución D.N. 4-UTODAV-02197-09 de 4 de junio de 2009, acusada de ilegal (*Cfr. fojas 76 a 77 y sus reversos, de la copia autenticada del expediente que contiene el proceso de sucesión intestada de Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), aportada por la actora y 79 a 81 del expediente judicial*).

2. El 25 de junio de 2007, Onilda Martínez de Guerra presentó ante la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario una solicitud de adjudicación de un globo de terreno con una superficie de cinco mil seiscientos noventa y nueve con veintiséis metros cuadrados (**5,699.26 m<sup>2</sup>**), también ubicado en Sabana Bonita, corregimiento de San Carlos, distrito de David, provincia de Chiriquí; solicitud en contra de la cual Jorge Humberto Pérez Cedeño y la hoy recurrente, **Enne Quirós de Cedeño**, interpusieron, respectivamente, una oposición a título y un incidente de intervención de terceros, acciones éstas que fueron declaradas **no probadas** por el

Juzgado Sexto de Circuito de Chiriquí, Ramo Civil, por considerar que **las pruebas practicadas acreditaban que quien ocupaba y ejercía la posesión del bien inmueble objeto de ese litigio era Onilda Martínez de Guerra** (Cfr. fojas 67 a 75 de la copia autenticada del expediente que contiene el proceso de sucesión intestada de Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), aportada por la actora).

Sin embargo, este Despacho advierte que no se tiene la certeza que el globo de terreno solicitado en adjudicación por Onilda Martínez de Guerra el 25 de junio de 2007, cuya posesión ya fue discutida en la jurisdicción civil ordinaria, sea el mismo que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudicó a su esposo Constantino Guerra Acosta, a través de la resolución acusada de ilegal en el presente proceso; ya que **se describen superficies distintas**.

Por otra parte, se advierte que al correrle traslado al tercero interesado, a saber, Constantino Guerra Acosta, sobre la acción de nulidad en estudio, éste se opone a la pretensión de la parte actora, aduciendo, entre otros hechos, que sobre el globo de terreno que le fue adjudicado por la entidad demandada mediante el acto administrativo impugnado, existen varias resoluciones judiciales dictadas en virtud de una oposición a título y un incidente de intervención de tercero, las cuales establecen que la posesión de dicho bien inmueble la ejercía él y su esposa Onilda Martínez de Guerra, aportando como prueba de ello la copia autenticada de dichos pronunciamientos (Cfr. foja 31 a 38, 59 a 67 y su reverso, 71 a 76 y 89 a 94 del expediente judicial).

A pesar de lo anterior, observamos que en el informe explicativo de conducta remitido por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras al Magistrado Sustanciador, aquél expone en el hecho sexto que: *“Vencido el término anterior y durante todo el trámite previo, **no se presentó oposición alguna a la solicitud de adjudicación del señor Constantino Guerra Acosta**, por lo que el proceso continuó con su sustanciación”* (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Visto todo lo anterior, esta Procuraduría **no tiene claro si las pruebas aportadas tanto por la actora como por el tercero afectado**, entre éstas, los contratos de compraventa de derechos

posesorios celebrados por Dionisio Cedeño Castillo (q.e.p.d.), a los que hicimos alusión en los párrafos precedentes; y la solicitud de adjudicación presentada por Onilda Martínez de Guerra el 25 de junio de 2007, así como la consecuente demanda de oposición a título y el incidente de intervención de terceros, **guarden relación directa con el globo de terreno baldío nacional adjudicado por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario a Constantino Guerra Acosta**, por medio de la Resolución D.N. 4-UTODAV-02197-09 de 4 de junio de 2009, acusada de ilegal.

En consecuencia, para efectos de lograr una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos planteados por la actora con respecto a la presunta ilegalidad de la citada resolución, **este Despacho advierte la necesidad de revisar las actuaciones que componen el expediente administrativo, el cual no ha sido incorporado al proceso en esta etapa inicial**, ya que las pruebas aportadas por las partes intervinientes no son suficientes para comprobar los hechos que fundamentan su pretensión, por lo que, en este momento, no puede concluirse que el acto impugnado haya sido emitido con infracción de las normas aplicables al caso en estudio.

En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.**

**IV. Pruebas. Se aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**